Current Issue Review 90-4E

CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS: MOBILITY RIGHTS

Kristen Douglas
Mollie Dunsmuir
Law and Government Division

5 September 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-1/90-4E
ISBN 0-660-13924-3

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

91-06065/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS: MOBILITY RIGHTS

ISSUE DEFINITION

The Canadian Charter of Rights and Freedoms came into force on 17 April 1982. This analysis concentrates on section 6 of the Charter.

As Canada is a vast country with various economic opportunities distributed throughout its length and breadth, it is important that the right to travel, both inside and outside Canada, be reflected in the Charter. Section 6, giving every citizen the right to enter, remain in and leave Canada, recognizes this. It also gives both citizens and permanent residents the right to move into any province and pursue economic gain. However, these latter rights can be reduced by certain categories of provincial laws, as well as affirmative action programs. These restrictions are discussed later in this report.

BACKGROUND

A. Charter Analysis

One other section of the Charter figures prominently in any discussion of the meaning that the courts will give to mobility rights. Section 1 allows legislatures to impose reasonable limits upon rights and freedoms guaranteed by the Charter, including mobility rights. The legislative override provided in section 33 of the Charter does not apply to mobility rights.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Mobility Rights

1. Mobility of Citizens and Permanent Residents

6(1) Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

6(2) Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada has the right

(a) to move to and take up residence in any province; and

(b) to pursue the gaining of a livelihood in any province.

A variety of Canadian laws which would tend to limit mobility rights have been examined, including laws regarding extradition, quarantine, bail, probation, parole, imprisonment, and custody of children. For the most part, such limits have been upheld as being reasonably justified under section 1 of the Charter. It is clear after a number of years of testing, however, that unreasonable limits to interprovincial mobility will not survive Charter scrutiny. On the other hand, the courts have held that the right to remain in and leave Canada does not include the right to establish oneself anywhere in Canada. The right to interprovincial mobility does not create a right to work.

Professor Hogg has argued that "permanent resident of Canada" could include a corporation. A corporation is resident where its "central management and control" is located. However, the terms "citizen" and "permanent resident" have clear legal meaning, especially in the context of immigration law, and both suggest human persons. Interestingly, in the Shapiro case, discussed below, the corporate party was allowed to rely on a Charter defence to a motion, without any discussion of whether the corporate entity fitted within either of those categories.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Section 6(2) seems to create prima facie rights to receive social services in different provinces, as well as a prima facie prohibition against employment restrictions. These rights are limited both by the provisions of section 6(3) and (4), and section 1 of the Charter.

2. Limitations on Mobility Rights

6(3) The rights specified in subsection (2) are subject to

a) any laws or practices of general application in force in a province other than those that discriminate among persons primarily on the basis of province of present or previous residence; and

b) any laws providing for reasonable residency requirements as a qualification for the receipt of publicly provided social services.

(4) Subsections (2) and (3) do not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration in a province of conditions of individuals in that province who are socially or economically disadvantaged if the rate of employment in that province is below the rate of employment in Canada.

These paragraphs create several specified limits to mobility rights. Laws requiring reasonable residence periods in order to qualify for social service programs, laws that do not discriminate on the basis of province of previous or present residence, and laws designed to improve conditions in areas of Canada with lower than average employment rates, are all exempted from the mobility rights guarantee in section 6. In other words, these types of provisions can infringe mobility rights, without being unconstitutional. A law which is not saved by section 6(3) or (4) may be saved by analysis under section 1 of the Charter.

Under section 6(4) the courts will be required to look at the object of the law, program or activity, as well as at how the law is specifically tailored to benefit those individuals in the province who are socially or economically disadvantaged.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Case Law

The cases which have been decided on the mobility section concentrate mainly on the subjects of deportation and on residency requirements for various occupations.

a. Extradition

The Ontario Court of Appeal in the Rauca case determined that extradition of a Canadian citizen is prima facie an infringement of the rights guaranteed in section 6(1). It also held, however, that the Crown and the demanding state had established that the limit imposed by both the federal Extradition Act and the treaty between Canada and the demanding state was reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society, within the terms of section 1, having regard to the rationale and purposes of the Extradition Act and the treaty. Canada has certain obligations to the international community and there is a history of such legislation in free and democratic societies.

In United States of America v. Cotroni, the Supreme Court of Canada held that, while extradition infringes the mobility rights guarantee in section 6, it constitutes a reasonable limit within the meaning of section 1 of the Charter. The objectives sought by the Extradition Act, R.S.C. 1985, c. E-23, relate to concerns that are pressing and substantial. Suppression of crime is an important goal which cannot reasonably be confined within national borders. The accused, Canadian citizens, were charged in connection with acts committed in Canada, and even though they might have been tried in Canada, there were sufficient links to the U.S. to warrant that country's conducting the prosecution. It was felt that it is better that a crime be prosecuted where its harmful impact is felt, and where the witnesses and the persons interested in bringing the case to justice reside. The Court also held that it would not be appropriate to consider the propriety of extradition on a case-by-case basis. The administrative discretion of the Attorney General to determine whether or not a Canadian citizen should be deported does not mean that extradition is not a reasonable limit. The discretion was found to be of little relevance, because Canada is under an international obligation to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

surrender a person accused of having committed a crime listed in an extradition treaty if there are no proceedings against the person in Canada.

b. Restrictions Consequent on Conviction

Conflicting decisions have been rendered in cases involving criminal justice dispositions which were seen to involve mobility rights. In the Federal Court case, Re Bryntwick, a parole condition that the parolee not meet or communicate with persons having criminal records was held not to infringe section 6. The parolee argued that this condition could interfere with his ability to gain a livelihood with an employer who has other employees with criminal records. The Court stated that it has been clearly established that this section is not a guarantee of a right to work, but a mobility right.

In R. v. Murphy, a New Brunswick case, a condition prohibiting a probationer from being in the town where the complainant, his former wife, resides, was found to offend section 6. The condition was held not to be justifiable when its objective could be accomplished by the imposition of a condition that the probationer have no contact with his former wife.

c. Restrictions on Professional and Employment Activity

Restrictions on the right to work imposed by provincial legislation have been tested in a number of cases. In the Malartic Hygrade Gold Mines case, a lawyer from outside Quebec wished to receive a permit to allow him to defend a client within the province of Quebec. This would have offended Quebec provincial legislation. The court held that the legislation preventing a lawyer from occasional practice in Quebec was constitutional as being a law of general application which did not discriminate primarily on the basis of province of residence. Rather, any barrier thrown up by the legislation was based on the sound administration of justice; in matters other than federal matters, Quebec has the civil law system and not the common law system in force elsewhere in Canada. It was not unreasonable to prohibit lawyers who are

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

not members of the Bar of Quebec from occasionally arguing cases before the Quebec courts.

In Basile v. Attorney General of Nova Scotia, the N.S. Court of Appeal used the mobility section of the Charter to strike down a provincial regulation under which door-to-door salesmen who were not residents of Nova Scotia would be refused licences to carry on their trade. The Court held that this regulation was a "direct affront" to section 6(2) of the Charter and overruled the lower court decision.

In the Skapinker case, the Ontario Court of Appeal determined that the section of the Ontario Law Society Act which requires that members of that Society be Canadian citizens or British subjects is inconsistent with section 6(2)(b) to the extent that it denies permanent residents of Canada the right to practise law in Ontario. The Court also held that this was not a law of general application since, when its effect is examined it applies only to permanent residents of Canada, and laws are not of general application if they impair the status or capacity of a particular group. The Court also felt that it could not be justified as a limitation under section 1 as citizenship requirements for the practice of law have been abolished in England and Scotland and declared unconstitutional in the United States, and in any event serve no useful purpose.

This decision was appealed to the Supreme Court of Canada, which, on 3 May 1984, rendered a unanimous decision in which it allowed the appeal of the Law Society and found that the mobility section of the Charter had no effect on the Law Society's requirement that its members be Canadian citizens or British subjects. Mr. Justice Estey, who rendered the decision, pointed out that the issue before the court was not whether it is or is not in the interest of this community to require Canadian citizenship as a precondition to membership in the provincial bar.

In reaching its decision the Supreme Court took cognizance of the fact that it was dealing with an integral part of the Constitution and not either an ordinary statute or a statute of extraordinary nature such as the Bill of Rights. The court noted that different interpretive rules should apply when dealing with the Charter.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Because of the nature of the case, the court also had the opportunity to comment on the weight that should be given to the section headings found in the Charter. It was noted that "these headings were systematically and deliberately included as an integral part of the Charter for whatever purpose" and should be taken into consideration when discerning the meaning of the Charter. In this case it was felt that an attempt must be made to reconcile the heading "mobility rights" with the content of the section.

This basic issue in the eyes of the court was a narrow one. Section 6(2)(a) was termed to be "pure mobility" as it speaks of moving to and residing in a province. If (b), "the gaining of a livelihood," is joined with (a), it is also a mobility provision. However, if it is separate from (a), when properly construed (b) may give a "right to work" without reference to movement as a prerequisite. The court concluded that section 6(2)(b) could not be separated from the nature and character of the rights granted in section 6 and therefore the rights relate to movement into another province, either for the taking up of residence, or to work without establishing residence.

In a recent decision, Black v. The Law Society of Alberta, the Supreme Court of Canada again considered section 6 and provincial law society requirements. Deciding that a purposive approach to the Charter dictated a comprehensive approach to mobility rights, the court held that section 6 was designed to protect the right of a citizen, or a permanent resident, to move about the country, to reside where he or she wishes, and to pursue his or her livelihood without regard to provincial boundaries. The court also held that a person can pursue a livelihood in a province without being there personally.

Mr. Black was the pre-eminent partner in the firm Black & Co., all the partners of which were members of the Law Society of Alberta. Only some of the partners, however, lived in Calgary, while the others were residents of Toronto. In anticipation of such an inter-provincial or national law firm, the Law Society of Alberta had passed two Rules: Rule 154, which prohibited any Alberta resident from entering into any arrangement to practise law with anyone not ordinarily resident in

Alberta; and Rule 75B, which stated that no member could be associated with more than one law firm.

The Alberta Court of Appeal had held that Rule 154 violated both sections 6(2)(b) and 2(d) of the Charter, and was not saved by section 1. Rule 75B did not violate section 6(2)(b), but did violate section 2(d), freedom of association, and was likewise not saved by section 1 since it interfered more than was essential with the Charter right.

The Supreme Court of Canada agreed that both rules were invalid, but based its decision only on section 6. In so doing, it took a broad approach to mobility rights that included both a historical review of interprovincial mobility and a summary of the existing cases. The court stated that a dominant intention of the drafters of the British North America Act (now the Constitution Act, 1867) was the creation of a national economy through economic union. Through the creation of a central government, the trade and commerce power, section 121 and the building of a transcontinental railway, internal barriers to mobility were to be pulled down and economic integration achieved.

The provinces, or provincial bodies, are free to regulate professions, but (subject to sections 1, 6(3) and 6(4) of the Charter) cannot do so in terms of provincial boundaries. Additionally, the effect of the legislation must be considered as well as the object. Thus, although the object of Rule 75B might be to prevent conflict-of-interest situations, the effect would be to discourage interprovincial law firms with non-resident lawyers.

Overall, the decision in Black strongly upholds a broad interpretation of mobility rights. Although it is limited on the facts to the regulation of professions, the historical review suggests that section 6 might extend to a wide range of interprovincial economic barriers.

Law society requirements were also considered in Law Society of British Columbia v. Lawrie. A provision was upheld which established that a non-lawyer appearing as an agent for an individual in court must be on the provincial voters' list for the electoral district in which the court is held. The purpose of the requirement is to ensure that the agent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

has some measure of local knowledge; it is not aimed at keeping anyone out of the province. It applies equally to residents elsewhere in the province and to those outside the province. For these reasons, the requirement did not infringe section 6(2). The Court suggested that in any case, the provision would be saved under section 6(3) as a law of general application that does not discriminate among persons primarily on the basis of province of present or previous residence.

The New Brunswick Court of Appeal ruled in McDermott v. Nackawic that a bylaw which requires full-time and permanent employees to live within town limits does not violate the mobility rights sections of the Charter on the basis that the Charter protects only inter-provincial mobility rights, and not intraprovincial mobility rights.

In 1989, the Saskatchewan Court of Appeal confirmed in Taylor that section 6 does not prevent a province from regulating professions, so long as there is no discrimination based on province of residence. An accountant who had been admitted to the Institute of Chartered Accountants of Ontario on the basis of having passed the examinations of the American Institute of Certified Public Accountants also applied for membership in the Institute of Chartered Accountants of Saskatchewan. He was turned down on the grounds that the American examinations did not meet the Saskatchewan criteria for professional qualifications. He was required instead to pass the Uniform Final Examination, a national Canadian examination. The court held that the issue was one of professional qualifications alone, and had nothing to do with either present or past place of residence.

d. Miscellaneous

The Saskatchewan Unified Family Court, in Kingsbury, held that the order of the Minister of Social Services ordering that a child be returned to the home of her guardian in another province did not violate the child's right to move and take up residence in any province. That right, provided by section 6(2)(a), was subject to the reasonable limit of the legal guardian's right, prescribed by law, to determine where the child shall live. In Ontario, the Court of Appeal decided in Parsons v. Styger that a child who is a citizen of Canada, and who has been wrongfully

removed from another country within the meaning of the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction, is not granted by section 6 the right to remain in Canada in defiance of the Convention.

Cases from Alberta, Ontario and Quebec have upheld civil procedure rules which allow courts to order that non-resident parties give security for costs in civil proceedings. In Gerald Shapiro Holdings v. Nathan Tessier and Associates, the Ontario Supreme Court (Senior Master) held that corporate defendants in a motion for security for costs had standing to defend the motion by raising sections 15(1) and 6(2) of the Charter. The Master, relying on R. v. Big M Drug Mart, held that any responding individual, whether corporate or individual, should be able to defend a civil proceeding by arguing that the law under which the motion is brought is constitutionally invalid. In analyzing the section 6 claim of the responding corporation, the Master stated that the rules regarding security for costs have nothing whatsoever to do with the mobility rights of any Canadian citizen or permanent resident, and are therefore not inconsistent with section 6 of the Charter. He said that even if the rules were found to infringe section 6, they would be saved as reasonable limits in a free and democratic society under section 1 of the Charter.

SELECTED REFERENCES

Beaudoin, Gerald-A. and Ed Ratushny (eds). Canadian Charter of Rights and Freedoms. 2nd ed. Carswell, Toronto, 1989.

Gibson, Dale. The Law of the Charter: General Principles. Carswell, Toronto, 1986.

Hogg, Peter W. Constitutional Law of Canada. Carswell, Toronto, 1982.

CASES

Basile v. Attorney-General of Nova Scotia (1984) 8 C.R.R. 374 (N.S.C.A.), leave to appeal to S.C.C. granted 18 June, 1984

Black v. Law Society of Alberta #[1989] 1 S.C.R. 591

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Gerald Shapiro Holdings v. Nathan Tessis and Associates (1986) 27 C.R.R. 161 (Ont. S.C., Senior Master)

Lapierre v. Barrette (1988) 59 D.L.R. (4th) 200 (Que. C.A.)

Law Society of Upper Canada v. Skapinker [1984] 1 S.C.R. 357

McDermott v. Town of Nackawic (1988) 53 D.L.R. (4th) 150 (N.B.C.A.)

R. v. Big M Drug Mart [1985] 1 S.C.R. 295

R. v. Malartic Hygrade Gold Mines Ltd. (1982) 142 D.L.R. (3d) 512 (Que. Sup. Ct.)

Re Federal Republic of Germany and Rauca (1983) 145 D.L.R. (3d) 638 (Ont. C.A.)

Taylor v. Institute of Chartered Accountants of Saskatchewan (1989) 59 D.L.R. (4th) 656 (Sask. C.A.)

Bulletin d'actualité 90-4F

LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS: LA LIBERTÉ DE CIRCULATION ET D'ÉTABLISSEMENT

Kristen Douglas
Mollie Dunsmuir
Division du droit et du gouvernement

Le 5 septembre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
Nº de cat. YM32-1/90-4F
ISBN 0-660-93274-1

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS: LIBERTÉ DE CIRCULATION ET D'ÉTABLISSEMENT

DÉFINITION DU SUJET

La Charte canadienne des droits et libertés est entrée en vigueur le 17 avril 1982. La présente analyse porte sur l'article 6 de la Charte.

Comme le Canada est un pays vaste et que les débouchés économiques sont disséminés sur toute son étendue, la Charte devait prévoir le droit de se déplacer, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Cette liberté est reconnue à l'article 6, qui reconnaît à tout citoyen canadien le droit d'entrer au Canada, d'y demeurer ou d'en sortir. Cet article reconnaît également à tout citoyen canadien et à tout résident permanent le droit d'établir sa résidence dans toute province et d'y gagner sa vie, droit qui peut être limité par certaines lois provinciales et certains programmes de promotion sociale. Nous aborderons ces restrictions un peu plus loin.

CONTEXTE

A. Analyse de la Charte

Un autre article de la Charte revient constamment dans toute discussion sur le sens que les tribunaux donneront à la liberté de circulation et d'établissement. L'article 1 permet aux assemblées législatives d'imposer des limites raisonnables aux droits et libertés garantis par la Charte et, par conséquent, à la liberté de circulation et d'établissement. Toutefois, la disposition dérogatoire prévue à l'article 33 de la Charte ne s'applique pas à la liberté de circulation et d'établissement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Liberté de circulation et d'établissement

1. Liberté de circulation des citoyens et des résidents permanents

> 6(1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.
>
> (2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit:
>
> a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;
>
> b) de gagner leur vie dans toute province.

On a examiné diverses lois canadiennes qui ont pour effet de restreindre la liberté de circulation et d'établissement, dont les lois concernant l'extradition, la quarantaine, la mise en liberté sous caution, la mise en liberté surveillée, la libération conditionnelle, l'incarcération et la garde des enfants. Dans la plupart des cas, les restrictions en question on été maintenues parce qu'elles ont été jugées raisonnables, conformément à l'article 1 de la Charte. Toutefois, après quelques années de contestations devant les tribunaux, on se rend compte que l'imposition de limites déraisonnables à la liberté de circulation interprovinciale ne pourra résister à une application rigoureuse de la Charte. Les tribunaux ont en effet statué que le droit d'entrer au Canada et d'en sortir ne comprend pas le droit de s'établir à l'endroit de son choix. La liberté de circulation d'une province à une autre ne confère pas le droit de travailler dans une province donnée.

Le professeur Hogg soutient que l'expression "résident permanent du Canada" pourrait inclure les sociétés. Or, une société est réputée résidée là où se trouvent "son siège social et sa direction". Toutefois, les termes "citoyen" et "résident permanent" ont un sens juridique clair, en particulier dans le contexte de la Loi sur l'immigration, et les deux définitions laissent supposer qu'il s'agit de personnes humaines. Fait intéressant à noter, dans l'affaire Shapiro dont il est question ci-après, la société a été autorisée à invoquer la Charte comme moyen de défense, sans qu'on se soit demandé si la société appartenait à l'une ou l'autre des catégories susmentionnées.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'article 6(2) semble reconnaître de prime abord des droits à l'obtention de services sociaux dans différentes provinces, de même qu'interdire toute restriction en matière d'emploi. Ces droits sont limités à la fois par les dispositions des paragraphes 6(3) et 6(4), et par l'article 1 de la Charte.

> 2. Restrictions à la liberté de circulation et d'établissement
>
> 6(3) Les droits mentionnés au paragraphe (2) sont subordonnés:
>
> a) aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle;
>
> b) aux lois prévoyant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux publics.
>
> 6(4) Les paragraphes (2) et (3) n'ont pas pour objet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer, dans une province, la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement, si le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne nationale.

Ces paragraphes imposent plusieurs limites précises à la liberté de circulation et d'établissement. Les lois établissant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention de services sociaux, les lois qui ne font aucune distinction fondée sur la province de résidence antérieure ou actuelle et les lois visant à améliorer la situation des citoyens dans les régions du Canada où le taux d'emploi est inférieur à la moyenne nationale sont toutes soustraites à l'application de la liberté de circulation et d'établissement garantie par l'article 6. En d'autres mots, les dispositions de ce type peuvent restreindre la liberté de circulation et d'établissement sans être anticonstitutionnelles. Dans le cas d'une loi que ne protègent pas les paragraphes 6(3) et 6(4), on pourrait probablement recourir à des arguments fondés sur l'article 1 de la Charte.

Aux termes du paragraphe 6(4), les tribunaux devront examiner l'objet de la loi, du programme ou de l'activité, ainsi que la manière dont la loi a été conçue afin de profiter tout particulièrement aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

personnes de la province qui sont socialement et économiquement désavantagées.

3. Droit jurisprudentiel

Les décisions rendues à propos de l'article sur la liberté de circulation et d'établissement ont surtout trait à l'expulsion et aux conditions de résidence qui s'appliquent à différentes professions.

a. Extradition

Dans l'affaire Rauca, la Cour d'appel de l'Ontario a déterminé que l'extradition de citoyens canadiens porte à prime abord atteinte aux droits garantis par le paragraphe 6(1). Cependant, elle a aussi statué que la Couronne et l'État demandeur avaient réussi à prouver que les limites imposées par la Loi sur l'extradition et le traité conclu entre le Canada et l'État demandeur étaient raisonnables et que leur justification pouvait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, conformément aux termes de l'article 1 de la Charte. Le Canada a certaines obligations à remplir envers la communauté internationale, et des lois de ce genre ont déjà été adoptées dans d'autres sociétés libres et démocratiques.

Dans l'affaire Les États-Unis d'Amérique c. Cotroni, la Cour suprême du Canada a décidé que l'extradition, tout en contrevenant à la liberté de circulation et d'établissement garantie par l'article 6, constituait une limite raisonnable au sens de l'article 1 de la Charte. Les objectifs de la Loi sur l'extradition, L.R.C. (1985), ch. E-23, ont trait à des préoccupations urgentes et importantes. La suppression du crime est un objectif important qui ne peut être confiné à l'intérieur des frontières nationales. Les accusés, des citoyens canadiens, ont été accusés pour des infractions commises au Canada et, même s'ils avaient été jugés au Canada, les États-Unis étaient suffisamment concernés pour intenter des poursuites. On a estimé qu'il est préférable que des poursuites soient engagées là où un crime a fait sentir ses effets néfastes et où résident les témoins et les personnes désirant porter une affaire devant les tribunaux. La cour a également déclaré qu'il ne conviendrait pas de jugercas par cas de l'à propos de la procédure d'extradition. Le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fait que l'extradition d'un citoyen canadien soit une décision administrative laissée à la discrétion du procureur général ne signifie nullement que la mesure d'extradition n'est pas une limite raisonnable. La latitude laissée au procureur général n'a pas été jugée un argument pertinent parce que le Canada est tenu, en vertu de ses obligations internationales, de livrer une personne accusée d'avoir commis un crime figurant dans une traité d'extradition si aucune poursuite n'est intentée contre cette personne au Canada.

b. Restrictions découlant d'une condamnation

Des décisions contradictoires ont été rendues dans des affaires concernant des infractions au Code criminel et la liberté de circulation et d'établissement. Dans l'affaire Re Bryntwick, la Cour fédérale a déterminé qu'interdire à un libéré conditionnel de rencontrer ou de communiquer avec des personnes ayant des casiers judiciaires ne constituait pas une violation de l'article 6 de la Charte. Le libéré conditionnel a soutenu pour sa part que cette interdiction pourrait l'empêcher de trouver du travail auprès d'un employeur dont certains des employés ont des casiers judiciaires. Le tribunal a statué qu'il a été clairement établi que cet article ne garantit pas le droit de travailler, mais la liberté de circulation et d'établissement.

Dans l'affaire R. c. Murphy, une cause entendue au Nouveau-Brunswick, il a été décidé qu'en interdisant à un probationnaire d'aller dans la ville où se trouvait la plaignante, son ex-épouse, on enfreignait l'article 6 et que cette interdiction n'était pas justifiée parce qu'on pouvait atteindre l'objectif visé en interdisant au probationnaire quelque rapport que ce soit avec son ex-épouse.

c. Restrictions aux activités professionnelles

Les restrictions au droit de travailler imposées par les lois provinciales ont été examinées dans de nombreux procès. Dans l'affaire Malartic Hygrade Gold Mines, un avocat de l'extérieur du Québec voulait obtenir l'autorisation de défendre un client dans cette province. En agissant ainsi, il aurait porté atteinte aux lois provinciales. Le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tribunal a jugé que la loi interdisant à un avocat d'exercer occasionnellement sa profession au Québec était constitutionnelle parce que c'était une loi d'application générale qui n'établissait pas de discrimination fondée essentiellement sur la province de résidence. Il a établi que tout obstacle imposé par la loi était plutôt fondé sur une saine administration de la justice puisque, pour les questions qui ne relèvent pas du fédéral, c'est le droit civil qui est en vigueur au Québec et non la common law, comme c'est le cas dans le reste du pays. Il n'était donc pas injuste d'interdire aux avocats qui ne sont pas membres du barreau du Québec de défendre à l'occasion des causes devant les tribunaux québécois.

En Nouvelle-Écosse, dans l'affaire Basile c. le procureur général de la Nouvelle-Écosse, la Cour d'appel a invoqué l'article sur la liberté de circulation et d'établissement de la Charte pour supprimer un règlement provincial en vertu duquel les vendeurs itinérants qui n'étaient pas résidents de la Nouvelle-Écosse ne pourraient obtenir de permis pour exercer leur métier. Le tribunal a jugé que ce règlement était un "affront direct" au paragraphe 6(2) de la Charte et a annulé la décision du tribunal de première instance.

Dans l'affaire Skapinker, la Cour d'appel de l'Ontario a établi que l'article de la Loi sur la société du barreau de l'Ontario, qui exige que les membres de cette société soient citoyens canadiens ou sujets britanniques, n'est pas conforme à l'alinéa 6(2)b) dans la mesure où il prive des résidents permanents du Canada d'exercer le droit en Ontario. Le tribunal a aussi jugé qu'il ne s'agissait pas d'une loi d'application générale étant donné qu'elle ne s'applique qu'aux résidents permanents du Canada et que des lois ne peuvent être considérés comme telles si elles limitent le statut ou les capacités d'un groupe particulier. Le tribunal a aussi estimé que cette restriction ne pouvait se justifier aux termes de l'article 1 étant donné que les conditions de citoyenneté pour l'exercice du droit ont été abolies en Angleterre et en Écosse et déclarées inconstitutionnelles aux États-Unis et que, quoi qu'il en soit, elles ne sont d'aucune utilité.

Cette décision a été porté en appel devant la Cour suprême du Canada qui, le 3 mai 1984, a rendu une décision unanime dans laquelle

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

elle admet l'appel de la Société du barreau et juge que l'article de la Charte sur la liberté de circulation et d'établissement n'a rien à voir avec la condition obligeant ses membres à être citoyens canadiens ou sujets britanniques. Le juge Estey, qui a rendu la décision, a souligné que le tribunal n'avait pas à décider s'il était dans l'intérêt de cette association d'exiger la qualité de citoyen canadien comme condition préalable d'adhésion.

Quand elle a rendu sa décision, la Cour suprême était consciente du fait qu'elle avait affaire à une partie intégrante de la Constitution et non pas à une simple loi ni même à une loi extraordinaire comme la Déclaration canadienne des droits. Elle a fait remarquer que les règles d'interprétation de la Constitution doivent être différentes de celles qui s'appliquent à une loi ordinaire.

En outre, vu la nature de l'affaire, la Cour suprême avait l'occasion de faire ressortir l'importance qui devrait être accordée aux rubriques figurant dans la Charte: elle a conclu que, "quel qu'en soit le but, ces rubriques ont été ajoutées de façon systématique et délibérée de manière à faire partie intégrante de la Charte", et qu'il fallait en tenir compte pour établir le sens du texte. Dans cette affaire, la Cour a jugé qu'il fallait essayer de rattacher la rubrique "Liberté de circulation et d'établissement" à la teneur de l'article.

À ses yeux, la question fondamentale était limitée. Elle a jugé que l'alinéa 6(2)a) portait strictement sur la liberté de circulation et d'établissement, puisqu'il y est question de se déplacer dans tout le pays et d'établir sa résidence dans toute province. Si l'alinéa b), qui confère le droit de gagner sa vie dans toute province, est rattaché à l'alinéa a), il constitue une disposition sur la liberté de circulation et d'établissement. Par contre, s'il en est séparé, on peut l'interpréter avec raison comme une disposition conférant le droit de travailler sans qu'il soit question au préalable de déplacement. La Cour a conclu que l'alinéa 6(2)b) ne pouvait être dissocié de la nature et du caractère des droits accordés par l'article 6 et que, par conséquent, ceux-ci se rattachent au droit de se rendre dans une autre province, que ce soit pour s'y établir ou pour y travailler sans y établir sa résidence.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans la récente affaire Black c. The Law Society of Alberta, la Cour suprême du Canada a de nouveau examiné l'article 6 et les règlements du barreau d'une province. Étant d'avis qu'une interprétation de la Charte fondée sur l'objet visé obligeait à adopter une interprétation générale de la liberté de circulation, la Cour a déterminé que l'article 6 visait à protéger le droit d'un citoyen, ou d'un résident permanent, de se déplacer à l'intérieur du pays, d'établir sa résidence à l'endroit de son choix et de gagner sa vie sans égard aux frontières provinciales. La Cour a également confirmé qu'une personne peut gagner sa vie dans une province sans s'y trouver personnellement.

M. Black était le principal associé du cabinet Black & Co., dont tous les membres étaient inscrits à la Law Society of Alberta. Toutefois, seuls quelques-uns des associés vivaient à Calgary, la plupart d'entre eux demeurant à Toronto. Prévoyant l'établissement d'un cabinet multiprovincial ou national de ce type, la Law Society of Alberta avait adopté deux règlements: le règlement 154, interdisant à tout habitant de l'Alberta de s'associer avec quelqu'un qui n'est pas un de ses membres actifs résidant ordinairement en Alberta, et le règlement 75B, interdisant à ses membres de s'associer à plus d'un cabinet d'avocats.

Dans sa décision, la Cour d'appel de l'Alberta avait conclu que le règlement 154 violait en fait les alinéas 6(2)b) et 2d) de la Charte et ne pouvait être justifié en vertu de l'article 1er. Le règlement 75B, sans contrevenir à l'alinéa 6(2)b), violait toutefois l'alinéa 2d), relatif à la liberté d'association, et n'était pas non plus sauvegardé par l'article 1er puisqu'il imposait une limite plus stricte que nécessaire au droit énoncé dans la Charte.

La Cour suprême du Canada a convenu de l'invalidité des deux règlements, en ne fondant toutefois sa décision que sur l'article 6. Ce faisant, les juges ont donné une interprétation large de la liberté de circulation et d'établissement, qui se fondait sur un examen de l'historique de la protection de la mobilité interprovinciale ainsi que sur un résumé de la jurisprudence existante. La Cour a déclaré que les auteurs de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (aujourd'hui Loi constitutionnelle de 1867) avaient pour première intention de créer une économie

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nationale grâce à une union économique. L'établissement d'un gouvernement central qui allait régir les échanges commerciaux, l'adoption de l'article 121 et la construction d'un chemin de fer transcontinental devaient permettre de supprimer les obstacles internes à la circulation et de favoriser l'intégration économiques.

Les provinces, ou organes provinciaux, sont libres de réglementer les professions (en vertu de l'article 1[e] et des paragraphes 6(3) et (4) de la Charte), sans toutefois faire intervenir la question des frontières provinciales. En outre, il y a lieu de considérer l'effet tout autant que l'objet de la législation. Par conséquent, bien que le règlement 75B ait pu avoir pour objet d'éviter les conflits d'intérêt, il peut également avoir pour effet de décourager l'établissement de cabinets d'avocats multiprovinciaux comptant parmi leurs membres des avocats ne vivant pas dans la province concernée.

Dans l'ensemble, la décision rendue dans l'affaire Black encourage vivement une interprétation large de la liberté de circulation et d'établissement. Même si le jugement ne porte que sur la réglementation des professions, l'examen historique qu'il comprend donne à croire que l'article 6 pourrait s'appliquer à une grande variété d'obstacles économiques interprovinciaux.

Les règlements du barreau ont de nouveau été examiné dans l'affaire Law Society of British Columbia c. Lawrie. On a maintenu la validité d'une disposition exigeant que figure sur la liste électorale de la province où siège le tribunal, le nom d'une personne qui n'est pas avocat et qui comparaît en cour à titre de représentant d'une autre personne. On cherche ainsi à s'assurer que la personne en question possède quelque connaissance de la situation locale et non pas à limiter l'accès de la province. La disposition s'applique tout autant aux habitants d'autres régions de la province qu'à ceux de l'extérieur de la province. C'est la raison pour laquelle l'exigence en question ne contrevient pas à l'article 6(2). Le tribunal a statué que, de toute manière, la disposition n'enfreindrait pas l'article 6(3), étant donné qu'il s'agissait d'une disposition d'application générale qui ne fait pas de distinction fondée sur la province de résidence antérieure ou actuelle.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Récemment, dans l'affaire McDermott c. Nackawie, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a jugé qu'un arrêté municipal qui exige que les employés à temps plein et permanents d'une municipalité résident dans les limites de celle-ci ne viole pas les articles de la Charte concernant la liberté de circulation et d'établissement, parce que la Charte protège seulement la liberté de circulation et d'établissement d'une province à l'autre.

En 1989, la Cour d'appel de la Saskatchewan a confirmé que l'article 6 n'empêche pas une province de réglementer les professions tant qu'il n'existe aucune discrimination fondée sur la province de résidence. Un comptable qui avait été admis à l'Institut des comptables agréés de l'Ontario parce qu'il avait réussi les examens de l'American Institute of Certified Public Accountants avait également demandé à devenir membre de l'Institute of Chartered Accountants de la Saskatchewan. Sa demande avait été rejetée parce que les examens qu'il avait subis aux États-Unis ne satisfaisaient pas aux critères d'admissibilité en vigueur en Saskatchewan. Le comptable a alors été tenu de subir l'examen final uniforme, un examen canadien d'envergure nationale. Le tribunal a soutenu que le point en litige portait uniquement sur les compétences professionnelles et n'avait rien à voir avec le lieu de résidence présent ou passé.

d. Divers

La Saskatchewan Unified Family Court, dans l'affaire Kingsbury a soutenu que l'ordre du ministre des Services sociaux, qui obligeait un enfant à retourner chez la personne qui en avait la garde légale dans une autre province, n'entravait pas la liberté de circulation et d'établissement de l'enfant dans une province quelconque. Ce droit, garanti à l'alinéa 6(2)a), est assujetti à la limite raisonnable du droit du tuteur, reconnu par la loi, de déterminer où doit vivre l'enfant. En Ontario, la Cour d'appel a décidé, dans l'affaire Parsons c. Styger, qu'un enfant qui est citoyen canadien et qui a été retiré injustement d'un autre pays, au sens de la Convention de La Haye sur l'enlèvement international d'enfants, n'a pas, en vertu de l'article 6, le droit de demeurer au Canada au mépris de la Convention.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Des causes entendues en Alberta, en Ontario et au Québec ont reconnu la validité de règles de procédure civile qui permettent aux tribunaux d'ordonner que des non-résidents déposent une garantie en matières civiles. Dans l'affaire Gerald Shapiro Holdings c. Nathan Tessier et Associés, la Cour suprême de l'Ontario (protonotaire principal) a jugé que les défendeurs étaient justifiés d'invoquer les paragraphes 15(1) et 6(2) de la Charte en vue d'obtenir une garantie. Le protonotaire principal, s'appuyant sur le jugement rendu dans l'affaire R. c. Big M Drug Mart, a décidé que toute partie intimée, particulier ou société, devrait pouvoir se défendre en matières civiles en alléguant que la loi sur laquelle repose la requête est inconstitutionnelle. Dans son analyse de la demande présentée par la société défenderesse en vertu de l'article 6, le protonotaire principal déclare que les règles relatives aux garanties n'ont absolument rien à voir avec la liberté de circulation d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent et, par conséquent, qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'article 6 de la Charte. Il a ajouté que même si on avait conclu que les règles en question contreviennent à l'article 6, elles seraient considérées, en vertu de l'article 1 de la Charte, comme des restrictions raisonnables dans une société libre et démocratique.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Beaudoin, Gérald-A. et Ed Ratushny (éd.). La Charte canadienne des droits et libertés. Montréal, Wilson & Lafleur, 1989, 2e éd.

Gibson, Dale. The Law of the Charter: General Principles. Carswell, Toronto, 1986.

Hogg, Peter W. Constitutional Law of Canada. Carswell, Toronto, 1982.

JURISPRUDENCE

Basile c. Nouvelle-Écosse (procureur général) (1984) C.R.R. 374 (C.A. N.-É.), autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada accordée le 18 juin 1984.

Black c. Law Society of Alberta (1989) 1 R.C.S. 591

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Gerald Shapiro Holdings c. Nathan Tessier et Associés (1986) 27 C.R.R. 161 (C.S. Ont., protonotaire principal)

Lapierre c. Barette (1988) 59 D.L.R. (4e) 200 (C.A. Qc)

Law Society of Upper Canada c. Skapinker (1984) 1 R.C.S. 357

McDermott c. Ville de Nackawic (1988) 53 D.L.R. (4e) 150 (C.A. N.-B.)

R. c. Big M Drug Mart (1985) 1 R.C.S. 295

R. c. Malartic Hygrade Gold Mines Ltd. (1982) 142 D.L.R. (3d) 512 (C.S. Qc)

Re Federal Republic of Germany and Rauca (1983) 145 D.L.R. (3d) 638 (C.A. Ont.)

Taylor c. Institute of Chartered Accountants of Saskatchewan (1989) 59 D.L.R. (4e) 656 (C.A. Sask.)